

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2301017
Materia	Procedimientos administrativos.
Asunto	Reclamación ante la exigencia de cita previa en la Conselleria de Igualdad en Alicante.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1 Con fecha 22/03/2023 el promotor de la queja presentó escrito al que se le otorgó el núm. de queja **2301017** y en el que manifestaba problemas para la tramitación de procedimiento en el que era interesada, por no tener concertada cita previa ante la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, Dirección Territorial de Alicante.

1.2 Admitida la queja a trámite por resolución de fecha 24/03/2023, se solicitó a la Conselleria que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre los hechos que habían motivado la apertura del presente procedimiento de queja y en particular sobre los siguientes extremos que detallamos a continuación:

- Fundamento jurídico de la exigencia de cita previa para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ser atendidos ante las oficinas de asistencia en materia de registros dependientes de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas en Alicante.

- Medidas adoptadas para garantizar que se atiende a las personas que se dirijan a las oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a la obtención de cita previa.

1.3 Con fecha 24/04/2023 se registra de entrada en esta institución el informe solicitado con el siguiente contenido:

"(...) La oficina de Información y Registro citada dispone de siete puestos de trabajo para la atención ordinaria al público, uno de ellos para información general y seis para información y registro de documentación relacionada con asuntos de esta Conselleria.

Concretamente el día 21, día de la visita de la usuaria, dos de esas funcionarias se encontraban en IT, por lo que tan solo había en atención al público 4 empleadas para registro y 1 para información general.

(...)

En cuanto a los horarios, en la fecha de referencia la atención al ciudadano sin cita se venía realizando en la franja de 9 a 11 horas. El número mínimo de visitas que se atienden en esa franja, sin cita, son 11 en la mesa de Información (menos de 11 minutos por visita) y 8 por mesa de Registro (15 min. Por visita) de forma que, si estaban cuatro funcionarias en registro ese día, debieron atender a 32 ciudadanos en el caso de que hubiera tantas personas en cola.

(...)

Merece comentar que algunas de las personas que acuden a primera hora a la oficina y que forman cola, en realidad requieren la atención del PROP pues se trata de otros asuntos ajenos a esta Conselleria (firma digital, registro documentación para otros órganos, información diversos trámites, etc). Este hecho puede confundir a la ciudadanía pues compartimos oficina y la sala de espera y pueden producirse ciertas aglomeraciones en determinados momentos del día.

En otro orden de cosas, y en concreto sobre la información que solicita el Síndic particularmente, señalar:

1.- No hay fundamento jurídico para exigir cita previa para que los ciudadanos puedan ser atendidos ante las oficinas en materia de registros dependientes de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas en Alicante. Ahora bien, y como ya indicamos en informe anterior, la experiencia de la cita previa durante el tiempo de pandemia fue muy positiva en cuanto a la organización de la oficina y mejor atención al usuario bajo nuestro punto de vista, pues consideramos conciliable la posibilidad de prestar servicio a todo aquel que acuda directamente a la oficina de Registro en la franja horaria marcada, con la necesidad de concretar día y hora para aquellos otros ciudadanos que por razones particulares optan (no es una exigencia si no una opción) por este otro sistema para una mejor organización por ejemplo de su tiempo.

Comentar, no obstante, que las franjas horarias ofrecidas para atención con o sin cita han sido modificadas recientemente para adaptarnos a la demanda de los usuarios, pues en las últimas semanas se ha incrementado la visita presencial mientras las citas previas han ido disminuyendo progresivamente.

Aun así, la revisión que hacemos de las estadísticas nos permitirá, en cierto momento, adaptarnos de nuevo a estos usos del servicio.

2.- Como se ha comentado, la posibilidad del ciudadano es acudir con o sin cita en el horario establecido para atender unas visitas u otras. No obstante, en la Unidad de Alicante siempre hay disponibilidad de una de las funcionarias que cada día compatibiliza sus tareas ordinarias de carácter interno del Servicio, con la atención al ciudadano que acude sin cita fuera del horario previsto, si bien no podemos dejar abierta durante toda la jornada el horario para acudir directamente pues colapsa, como hemos comprobado meses atrás, los tiempos de espera de aquellos ciudadanos que sí han tomado cita precisamente para evitar largos tiempos de espera.”

1.4 Trasladado el referido informe a la promotora de la queja a fin de que formulara las alegaciones que estimase oportunas al mismo, ha transcurrido ampliamente el plazo sin que el interesado haya hecho uso del referido derecho.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

Es objeto de la presente queja, la **vulneración del derecho a una buena administración** consagrado en los artículos 8 y 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. El primero de ellos señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes». El segundo reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»

En la queja que nos ocupa la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas en la Dirección Territorial de Alicante, para que los ciudadanos puedan ser atendidos ante las oficinas en materia de registros, mantiene como opción la **cita previa**, si bien la atención al ciudadano sin cita se realiza en la franja de 9 a 11 horas. Por tanto, la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, en la Dirección Territorial de Alicante permite exclusivamente un par de horas, la presencialidad sin cita previa.

Sin embargo, a juicio de esta institución la atención presencial debe estar permanentemente abierta, sin condicionamientos ni restricciones, y al servicio de los ciudadanos durante todo el horario de apertura de las oficinas de atención ciudadana y de las oficinas de registro.

Manifiesta la Consellería en su informe que “organización de la oficina y mejor atención al usuario bajo nuestro punto de vista, pues consideramos conciliable la posibilidad de prestar servicio a todo aquel que acuda directamente a la oficina de Registro en la franja horaria marcada, con la necesidad de concretar día y hora para aquellos otros ciudadanos que por razones particulares optan (no es una exigencia si no una opción) por este otro sistema para una mejor organización por ejemplo de su tiempo”, sin embargo esta

decisión nada tiene que ver con el ejercicio de la **potestad de autoorganización** de las Administraciones Públicas.

La potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, que atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución, se caracteriza por la discrecionalidad que domina su ejercicio, no confundible con la arbitrariedad, siempre prohibida.

Debe recordarse que, como no podría ser de otro modo, el Síndic de Greuges tiene presente y respeta la potestad de autoorganización que está reconocida a la Administración autonómica, y que ésta ejerce cuando ordena sus medios personales y los servicios públicos que le están encomendados.

Ahora bien, el margen de apreciación de la Administración en el ejercicio de la potestad organizatoria no es plenamente libre y debe someterse a ciertos límites, como el **respeto a la legalidad** y la satisfacción del interés público, manifestados en el principio de eficacia y eficiencia administrativa.

Así, si no consta disposición con rango de ley que haya establecido la obligatoriedad de la cita previa, se infringe el art. 1.2 de la Ley 39/2015 de 15 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone:

“Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”.

Dicha modificación legislativa sí se hizo en el año 2020 para la Administración de Justicia (art. 18.2 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia). Sin embargo, para las Administraciones Públicas no existe dicha habilitación legislativa.

A lo expuesto cabe añadir el contenido del artículo 14.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con el siguiente tenor literal:

“Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”.

En la actualidad, el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, sigue permitiendo a los ciudadanos comunicarse con las administraciones públicas de manera presencial acudiendo a **«las oficinas de asistencia en materia de registros»**, lo cual es un derecho de los administrados. Sin que, para el ejercicio del mismo, se establezca una limitación horaria.

Según el precepto: «Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse, en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos» de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional.

También, autoriza en segundo lugar, “se podrán presentar en las oficinas de Correos” (evidentemente en forma física y presencial) en la forma que reglamentariamente se establezca; a continuación, señala “las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero”; ya en cuarto lugar se refiere a “las oficinas de asistencia en materia de registros”.

En lo que se refiere al acceso presencial que se contempla en el citado artículo 16.4.c), las que denomina «Oficinas de Asistencia en Materia de Registro (OAMR)» son definidas como «los lugares que utiliza el ciudadano para presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que van dirigidos a las Administraciones Públicas», según señala la Resolución de 4 de noviembre de 2003 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. Esta oficina, denominada así para la Administración del Estado, es equiparable, naturalmente, a todos los registros que reciben documentos de las demás administraciones públicas.

El art. 3 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, después de transcribir en su apartado 1º el contenido del art. 103 CE, añade que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones unos principios entre los que se encuentran los citados **principios de proximidad a los ciudadanos y el servicio efectivo a los mismos**.

Cabe referirse por su carácter ilustrativo a la **Sentencia núm.:169/2023 de fecha 17/02/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Nº de Recurso: 95/2022** que resuelve la cuestión de modo más favorable al ciudadano y al ejercicio de sus derechos del modo siguiente:

"(...) ...argumentan los recurrentes que solicitaron y obtuvieron, en fecha 16 de abril de 2021, cita previa para la presentación de la reclamación en cuestión, y así lo acreditan con el documento adjunto al escrito de demanda, en el que se refleja esa fecha del 16/4/2021 como comunicación de la cita previa para el 21/4/2021, haciendo mención, como actuación a realizar "presentación de transmisiones patrimoniales". Efectivamente, como refiere la Administración, el art. 16.4 de la LPACAP establece que "4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes..."

Es decir, establece varias vías a través de las cuales poder acceder a la presentación de escritos y solicitudes dirigidos a una determinada Administración.

Ahora bien, **no se establece un criterio de prevalencia o prioridad**, de forma que elegido por el administrado uno de los instrumentos de acceso al registro de la Administración, la **norma de autoorganización** que establezca esta, no pueden perjudicar a aquél que ha actuado con la diligencia suficiente para presentar, en este caso, su reclamación dentro de plazo. En la aplicación de la norma hay que estar a lo dispuesto en el art. 3 del C.C., en concreto, procede su interpretación conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas. Pues bien, tenemos que tener en consideración que tras levantarse la suspensión de plazos administrativos suspendidos por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 14 de marzo de 2020), las administraciones adoptaron una serie de decisiones tendentes a evitar la acumulación presencial en las oficinas públicas, en aras a la protección de la salud pública, mejora de la eficacia, y optimización de los recursos, implantando, entre otros instrumentos, el sistema de cita previa para realizar actuaciones que precisaban la presencia de los interesados, entre otras, la presentación de escritos. Evidentemente, esta decisión, que se desarrolla dentro de la potestad de autoorganización, tenía un efecto trascendente en relación con aquellas diligencias que estaban sometidas a un plazo preclusivo, de forma que debía ser valorado por la propia Administración a efectos de evitar situaciones de indefensión a los interesados. Por ende, la aplicación de principios como el de la buena administración, inferido de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, el de confianza legítima, y buena fe, debían haber llevado a evitar situaciones de confusión en los recurrentes creados por la propia administración, generando la confianza de haber solicitado la cita para la presentación de la reclamación dentro del plazo establecido.

(...)

Lo que no cabe acoger es que utilizándose una vía principal de acceso a un registro público, como es el del registro general, los interesados vean cercenados sus derechos, o se les obligue a utilizar otros medios alternativos, por la decisión unilateral de la Administración de fijar un sistema que limita el acceso presencial en las oficinas destinadas a la recepción de documentación. (...)

El Síndic de Greuges en su [informe anual a les Corts Valencianes de 2022](#) ha manifestado que:

“El mantenimiento de la cita previa, pasadas las restricciones de la pandemia, infringe derechos reconocidos a la ciudadanía por la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que obliga a respetar los principios de proximidad y servicio efectivo, ya señalados. Es el resultado de una inercia que muestra la rigidez y la falta de evaluación de los procedimientos y que responde a mecanismos de autoprotección de las Administraciones, contrarios a la eficacia en la provisión de bienes y servicios”

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

1- RECOMENDAMOS que, ante situaciones como la que es objeto de la presente queja, se atienda a las personas que se dirijan a las oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a un horario determinado, dentro del horario de atención al público y, a dichos efectos, que den las órdenes oportunas para asegurar la atención presencial de los ciudadanos dentro de los parámetros de normalidad que estos requieren, en cumplimiento del principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las administraciones públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución, así como los principios del servicio efectivo a los interesados, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2- SUGERIMOS garantizar la atención directa, presencial y personal en la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y especialmente a la población con más dificultades digitales.

3. ACORDAMOS que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.
- La no aceptación habrá de ser motivada

4. ACORDAMOS que se notifique la presente resolución a la persona interesada, a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana